



TITLE:

イギリス老齡年金成立史(1) - チャールズ・ブースの年金案 -

AUTHOR(S):

武田, 宏

---

CITATION:

武田, 宏. イギリス老齡年金成立史(1) - チャールズ・ブースの年金案 -. 經濟論叢 1984, 133(1-2): 52-68

ISSUE DATE:

1984-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/134010>

RIGHT:

# 經濟論叢

第 133 卷 第 1・2 号

---

いわゆる「植民地物産」について (2)……………渡 辺 尚 1

日本工作機械工業の高度成長と

戦後における発展形態……………小 林 正 人 32

イギリス老齢年金成立史 (1)……………武 田 宏 52

スターンのチャネル・コンフリクト

管理戦略論の検討……………高 橋 秀 雄 69

研究ノート

舞台の上のマルゼルブ——輕喜劇『ギョーム氏

——見知らぬ旅人——』について—— ……………木 崎 喜代治 88

---

昭和 59 年 1・2 月

京都大學經濟學會

# イギリス老齡年金成立史 (1)

——チャールズ・ブースの年金案——

武 田 宏

## I 問題の所在

イギリスは19世紀末の「大不況」Great Depression を通じて、工業生産の停滞と深刻な農業不況を経験した。これは米・独などの資本主義発展の中で、イギリス資本主義がその相対的地位を低下させたことを意味するが、他方、大不況のなかで農業経営と土地所有関係の変化や、工業諸部門における「技術革新」と独占形成など、資本主義の構造変化をとげたのである<sup>1)</sup>。慢性的な不景気のもとで大量失業と都市・農村における貧困が表面化してきたが、これに対し雇用の確保、労働条件改善、8時間労働日実現などを求める広範な労働者の運動も高揚し、「イギリス社会主義復活」の時代を迎える<sup>2)</sup>。

表面化してきた社会問題に眼を転じよう。大不況期に、大量に生じた失業者に対して、公的救済措置はほとんど実施されず、友愛協会 Friendly Society や労働組合の共済活動にまかされていた。しかしながらそうした労働者間の相互扶助も相対的に高い賃金の熟練労働者層に限られており、失業者の多くは受救貧民 Pauper として教区連合 Poor Law Union の救済措置にたよることになった。

救貧行政は1834年法改正によって、受救貧民に対する劣等処遇 less eligibility やワークハウス・テスト workhouse test の厳格な実施による居宅保護 out-door relief の原則的廃止の原理(=1834年原理)が確立されていた。また

1) 吉岡昭彦『近代イギリス経済史』岩波全書、1981年、第5章。

2) M. Beer, *History of British Socialism*, 3.(ed.), 1948, Vol. II Part IV Chapter XII., 大島清訳『イギリス社会主義史』岩波文庫、1975年、第4編第3章。

地方救貧行政の基礎単位として、教区 parish を合併した教区連合を設け、法実施主体として地方救貧委員会 Board of Guardians を新設し、さらに中央政府機関として救貧法委員会 Poor Law Commissioners を創設する、といった行政機構上の改革もおこなわれた<sup>3)</sup>。

こうした救貧行政の機構上の整備を背景として、受救貧民数は減少したのである(第1表)。またイデオロギー的にも「自助・節約」思想の普及がみられ、例えば1860年代のベストセラーに、スマイルス『自助論』が含まれている<sup>4)</sup>。このように1834年原旦に基づき居宅保護削減が強く推進され、一定の「成功」

第1表 受救貧民の年間平均数(イングランドとウェールズ) (千人)

	受救貧民数計	ワークハウス 内 保 護	居 宅 保 護
1850年	1,009 (57.4)	123	886
55年	898 (48.2)	121	776
60年	845 (42.9)	114	731
65年	952 (45.6)	131	821
70年	1,033 (46.5)	157	876
75年	801 (33.8)	147	654
80年	808 (31.8)	181	627
85年	769 (28.6)	184	585
90年	775 (27.3)	188	587
95年	797 (26.5)	209	558
1900年	792 (25.0)	215	577
1900年/1850年	78.5% (43.6%)	174.8%	65.1%

(注) 1. 受救貧民数の中には、浮浪者 Vagrants と精神薄弱者 Insane を含む。

2. ( )内は人口千人あたりの受救貧民数。

(出所) 30th Annual Report of the Local Government Board 1900-1901 [Cd. 746], 1901, p. 360, より作成。

3) 1834年救貧法改正については、さしあたり、小山路男『西洋社会事業史論』光生館、1978年、参照。なお救貧法委員会は1847年に中央救貧庁 Poor Law Board に改組され、さらに1871年、地方政府庁 Local Government Board に統合された。救貧行政が産業革命期のイギリス政府の中央集権化をすすめるテコの役割を果たしたことは、銘記されるべきだろう(島恭彦『現代の国家と財政の理論』三一書房、第2版、1961年、16ページ)。

4) S. Smiles, *Self Help*, Murray, London, 1867, 中村正直訳『西国立志編』偉業館、1871年、永井潜訳『自助論』平凡社、1955年。

をおさめていた。

しかしながら大不況期にいたり、救貧法改革問題、とりわけ「老齡貧民」Aged Poor 問題が解決を要する課題として浮かびあがってきた。イギリスにおいては、児童・婦人労働問題や長時間労働、地域・職域での不健康状態など、労働者階級の発達を妨げる障害を、工場立法・公衆衛生法などの法律によって規制してきた。そして今や労働者階級の老後をめぐる問題が表面化してきた<sup>5)</sup>。これは労働者の「退職後の生活保障」が新たな社会問題として登場したものであり、公的年金制度創設をめぐる論争に発展した。

イギリス老齡年金制度成立史に関する我国の研究は、1908年老齡年金法について「救貧法からの最初のそして真の意味での離脱」<sup>6)</sup>と評価し、救貧法とは別体系の所得保障の始まりであるとする見解<sup>7)</sup>と、年金法の「制止的」deterrent原理を強調し、救貧法体制の枠内での改革であると評価する見解<sup>8)</sup>が両立している。また他方、老齡年金制度成立に至る過程で、労働者階級がそれを必要とした社会的・経済的条件および、彼らの運動の要求内容に立ち入った研究も最近おこなわれている<sup>9)</sup>。さらに20世紀初頭の社会立法・社会改良施策全体にわたる論究として、それらが19世紀中葉ヴィクトリア期の自由主義イデオロギーを修正したものであるとする「社会帝国主義論」<sup>10)</sup>や「貧困観の旋回論」<sup>11)</sup>も登

5) 医察・公衆衛生学の発展と労働者の生活水準向上の結果、1880年代から1890年代までにイギリス国民の三分の二以上は50歳以上まで生存するようになった、とされる (B. B. Gilbert, *The Evolution of National Insurance in Great Britain: The Origins of the Welfare State*, Michael Joseph, London, 1966, p. 171)。イングランドとウェールズの65歳以上人口は、1861年93.2万人、1871年107.5万人、1881年118.9万人、1891年137.3万人、1901年151.8万人と増加した (B. R. Mitchell, *Abstract of British Historical Statistics*, Cambridge, 1962, p. 12)。

6) W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Service*, 1942, p. 211., 山田雄三監訳『ベヴェリッジ報告 社会保険及び関連サービス』至誠堂, 1975年, 313ページ。

7) 榎原明『イギリス社会保障の歴史的研究Ⅰ』法律文化社, 1973年。

8) 小川喜一『イギリス社会政策史論』有斐閣, 1961年, 小山路男, 前掲書。

9) 名嶋和子『イギリスにおける労働組合の退職給付の形成と崩壊』(上)(下)『三田学会雑誌』第73巻第4号, 第5号, 1980年, 深沢和子『イギリスにおける1908年老齡年金法の成立と労働運動』(1)『阪南論集』第17巻第4号, 1982年。

10) B. Semmel, *Imperialism and Social Reform—English Social-Imperial Thought 1895-1914*, George Allen & Unwin, London, 1960, 野口建彦・野口照子訳『社会帝国主義史』みすず書房, 1982, など。

場してきた。これらにおいては、労働者階級の要求に対する譲歩を示しつつ、労働者階級を帝国主義体制にとりこむシステムとして理解されている。

本稿では、1908年老齡年金法創設の立役者であったチャールズ・ブース Charles Booth の年金提案を検討することによって、この提案が救貧法体制の単なる補完物ではなく、また、「帝国主義体制への統合」のための単なるイデオロギーでもない、という点を積極的に提示してみたい。結論を先どりして言えば、ブース提案は、ハインドマン H. M. Hyndman をはじめとする労働者階級の社会主義的要求に対抗しつつ、年金制度を資本主義国家のもとで確立すべきことを主張している。しかも、提案は無拠出制を主張しており、ヴィクトリア的「自助」主義とは明白な対立を示しているので、これを救貧法体制の補完物と判断することはむずかしい。他方ブース提案は、老齡者の生活保障という点で、ナショナル・ミニマムの確立を主張している。老齡者の生活保障は社会問題を解決し、階級的矛盾を緩和するという、すぐれて政治的な目的を実現するためのものである。ただ同時に、その実施にあたって、財政負担は、主として労働者に対する大衆消費税によることとしている。それゆえこの提案は、単に労働者階級を「体制内」にとり込むだけでなく、労働者階級の貧困救済のために、労働者階級自体に負担を求めるということで費用負担をめぐる論議をひきおこし、ここに新しい階級対立の契機をつくりだしたのである。したがってブースの年金案を単に帝国主義的統合というだけで割り切ることは困難であろう。

ではブース提案とは何であったのか？ 年金を財源問題まで立ち入って検討すれば、それは無拠出制という点で労働者階級の要求に合致し、他方、老齡貧困者のための支出を、一定の所得をもった労働者に間接税という形で負担させた、という点で新しい問題をつくりだした提案といえよう。さらに地方税であった救貧税 poor rate を中央政府に移し、一部分は富裕者からの所得税による

11) 毛利健三「世紀末転換期イギリスにおける貧困観の旋回——新自由主義による『社会的貧困』概念の構想——」『社会科学研究』第32巻第5号、1981年3月。

ものとした。これは明らかにブースが、イギリス中産階級のよきイデオログとして、労働者、資本家、土地所有者の利益の総合調整を財源面で果たそうとしたことを示している。その結果が、今日のイギリス福祉国家の危機にもつながるような重要な問題をはらんでいることはいうまでもない。では、ブースの年金案の内容を検討しよう。

## II 「老齡貧民」論争と公的年金

前章で触れたように、19世紀末イギリスにおいては、大不況による大量失業状態のもとで、友愛協会や労働組合の老齡組合員に対する「年金」給付<sup>12)</sup>は財政的限界をむかえ、他方で、救貧行政においても増大しつつあった「老齡貧民」が一大問題となり、公的年金制度確立は焦眉の課題となっていた。1880年代から年金法成立までの20数年間、議会特別委員会 Select Committee や王立委員会 Royal Commission が設置され<sup>13)</sup>、そうした場で老齡貧民問題や創設すべき年金制度に関する論争が展開された。この年金論争を全体としてリードしたのは、チャールズ・ブースの年金案であった。

ブースは、著名なロンドンの貧困調査『ロンドンの民衆の労働と生活』（全

12) 友愛協会は18世紀末より、労働者が疾病時にそなえて相互扶助をおこなう共済組織としてつくられ、19世紀末には170万人の労働者を組織していた。協会は退職後の老齡組合員に対して「終身的疾病給付」permanent sick pay を支給していたが、それは、特に疾病を要件としない「終身年金」に近い性質を有していた。例えば、組合員数76万人という最大の友愛協会であったマンチェスター・ユニティ Manchester Unity は1893年、65歳以上の老齡組合員14,803人に疾病給付を支払っていた (*Report of the Committee on Old Age Pensions, Appendix X, I. U. P. (ed.), British Parliamentary Papers, Poor Law 30, session 1898, p. 200*)。また熟練労働者を中心とした労働組合も退職した組合員に対し「退職給付」superannuation benefit を支給していた (名嶋和了, 前掲論文, 参照)。

13) 主要なものは次のとおり。

①国民節約保険に関する下院特別委員会 Select Committee on National Provident Insurance, 1885年-1887年。

②老齡貧民に関する王立委員会 Royal Commission on the Aged Poor (アバーデアー委員会 Aberdare Commission) 1893年-1895年。

③老齡年金に関する大蔵委員会 Treasury Committee on Old Age Pensions (ロスチャイルド委員会 Rothschild Committee) 1896年-1898年。

④有資格な老齡貧民に関する下院特別委員会 Select Committee on old deserving poor (チャップリン委員会 Chaplin Committee) 1899年。

17巻)を通じ19世紀末、最も富める国イギリス帝国の首都において深刻な貧困が存在していることを実証した<sup>14)</sup>。その彼が貧困克服施策として唯一試みたのが老齢年金の提案であった。彼の年金案はロンドンのイーストエンドのステッブニ Stepney (人口5万8千人)、セント・パンクラス St. Pancras (同23万4千人)両教区連合での詳細な貧民実態調査から、受救貧民数の中で老齢受救貧民数が膨大であったことを根拠としている。老齢貧民問題および年金提案に関して、ブースは1891年の論文「受救貧民の細目と分類および老人のための国家年金」<sup>15)</sup>で自らの見解を表明し、さらにこの論文に関して王立統計協会 Royal Statistical Society の会合でおこなわれた討論<sup>16)</sup>をふまえ、新たな老齢貧民実態調査に基づき『受救貧民と老人扶養』を翌1892年、著わしている<sup>17)</sup>。以下、本章では1890年代初頭において救貧法改草論争における一大焦点であった老齢貧民問題をめぐり、1834年原則やヴィクトリア期的自由主義の立場から自助と節約を強調し、年金有害論・不要論を説く論者に対し、ブースが年金制度確立を主張した論拠を示したい。

老齢貧民対策として、ブースが公的年金制度創設を提案するにあたり第一に強調したことは「老齢を理由として救貧法救済 poor law relief を受けるよう

14) チャールズ・ブース(1840年-1916年)は海運会社の社長を長く務めた企業家であったが、40歳代後半より社会調査に着手した。20年間にも及んだロンドン調査開始の動機は「ロンドンの労働者の25%以上は極貧状態の生活にある」という、社会主義者ハインドマンの主張に接したことにある。このように、ブースは社会主義勢力への対抗意識から綿密な貧困調査を開始した(Belinda Norman-Butler, *Victorian Aspirations: The Life and Labour of Charles and Mary Booth*, George Allen & Unwin, London, 1972, p. 70)。

15) Charles Booth, Enumeration and Classification of Paupers, and the State Pensions for the Aged, *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. I.V, Dec. 1891, pp. 600-643 (以下 Enumeration と略す)。

16) Discussion on Mr. Booth's Paper: Enumeration and Classification of Paupers and State Pensions for the Aged, *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. LV, Mar. 1892, pp. 56-79 (以下 Discussion と略す)。

17) Charles Booth, *Pauperism and the Endowment of Old Age*, Macmillan, London, 1892 (以下, *Endowment* と略す)。ブースは老齢年金案の提唱後、イングランドとウェールズの全教区連合を対象とした、老齢貧民生活実態アンケート調査を実施し、その結果を1894年、『イングランドとウェールズにおける老齢貧民』(Charles Booth, *The Aged Poor in England and Wales: Condition*, Macmillan, London, 1894)としてまとめている。



になる者は予防できない」という点であった。すなわち、受救貧民に対する公的活動 collective action を考える場合、その発生原因別に検討が必要であるが、疾病・老齢は、のんだくれ drunkenness, 素行不良 immorality, 犯罪行為 crime などと異なり監視や行政措置によって抑制できるものではなく「国家の活動が要望されると考え、私が提案するものは、疾病・老齢・死亡など不可避免的な困難に関してである」と論じた<sup>18)</sup>。つまり、老齢による労働能力の減退・喪失は避けられないとの前提に立ち、所得喪失に帰因する老人の貧困は個人的には防ぎえないことを強調し、老人に対する国家的施策の必要性を説いたのであった。

ブースが年金提案をおこなうにあたり強調した第二の点は、膨大な数にのぼる老齢貧民の存在を、統計的事実に基づいて示したことである。第2表は、彼が議会資料をもとに、自らの老齢貧民調査で把握した統計を考慮して作成した年齢別受救貧民数である。この資料をもとに、65歳以上の老人の25%以上が受救貧民であることを示し「現在、我国の大多数の老人が国家援助 state aid を求めている」<sup>19)</sup>と論じたのである。ブースの統計資料に関し慈善組織協会 Charity Organisation Society (以下 C. O. S.)<sup>20)</sup>や地方救貧行政職員 Poor Law

第2表 ブースの算出による年齢別受救貧民数

	人 口	受 救 貧 民	対 人 口 比
～16歳	11,144,021人	315,457人	2.8%
16～60	15,722,273	591,796	3.8
60～65	812,028	65,889	8.1
65～	1,322,696	343,962	25.9
計	29,001,018	1,317,104	44.5

(出所) Booth, *Endowment*, p. 164.

18) Booth, *Endowment*, p. 155.

19) *Ibid.*, p. 165.

20) C. O. S. はロンドンを中心に貧民救済活動をおこなった民間慈善団体である。個人主義と自助、国家援助の原則的拒絶など、ヴィクトリア期の貧困観に立つ活動方針を掲げていた。なお C. O. S. 活動家による C. O. S. 運動の紹介書として、H. Bosanquet, *Social Work in London: 1869 to 1912*, London, John Murray, 1914, が詳しい。

Officer 等から「受救貧民数が過大である」との批判がなされた。この見解は、地方政府庁設立(1871年)以降、救貧行政に1834年原理を厳格に適用し、居宅保護削減を実施して受救貧民数を減らした教区連合の実践例を根拠としたものであった。ブースは、この「受救貧民抑制策」の実践に基づく反論に対し、そうした「成果」の典型とされるブラッドフィールド Bradfield・ブリックスワース Brixworth 両教区連合の周囲の教区連合の受救貧民数は多く、各々合計して対人口比の受救貧民数を算出すると、イギリス全体の平均水準にほぼ等しく、受救貧民抑制策が担当職員の個人的対処に負っていることを示した<sup>21)</sup>。ここから、老齢貧民問題が単なる抑制措置によっては何ら解決されないことを事実でもって反証したのであった。

さらに、第三にブースが指摘したことは、労働者階級の自助や相互扶助によって老後生活をささえてゆくには限界が生じていることであった。労働者階級に対し、立法的保護をおこなって自助・相互扶助を奨励していた共済組織が友愛協会であった。しかしその友愛協会も、大不況期を通じて、失業者増大と老齢組合員の増大などでその共済活動の財政的限界が生じてきていた。ブースはこの事実をみて「明らかに破産しているのが友愛協会の支部機関 branch である。破産がはなはだしいため、老人への『延期された疾病給付』支給を完全に放棄し、疾病給付の終了を65歳にするよう強く勧告されている」と指摘<sup>22)</sup>し、友愛協会の老齢組合員生活保障機能面の限界を示した。労働者階級の上層部ですら相互扶助が困難であったため、老齢をむかえた労働者の大半が窮乏生活を強いられたのであり、その多くが受救貧民として救貧行政に依存した。ブースは「(救貧法改正以降)すでに半世紀が過ぎ去ったが、20教区連合のうち1連合も、1834年原理の精神を現実の救貧行政に適用していない。我々は過去に例のない長期的な国民的繁栄を経験してきたのにもかかわらず、労働者の多くは、その老齢において救貧行政に依存している」と論じている<sup>23)</sup>。以上、労働者の

21) Booth, *Endowment*, pp. 168-180.

22) *Ibid.*, p. 221.

23) *Ibid.*, p. 211.

相互扶助や自助・節約によっては、老齡貧民問題が何ら解決されないことを積極的に主張し、その対処策として国家的年金制度創設を提唱するにいたった、これが老齡貧民論争におけるブース年金案の位置である。

なお彼の年金提案の性格を明らかにするために付言するならば、彼は自助・節約を強調する1834年原理自体を否定し、救貧法体制全体の改革を求めたわけではない。逆に「居宅保護の效果的廃絶を約束しないような年金計画 pension scheme は考察すべきではない」と主張している<sup>24)</sup>。これは、ブースが、救貧法改革問題に関しては、救貧行政効率化論者であり、その達成のためには老齡貧民問題を公的年金制度創設という形で解決し、老齡受救貧民を救貧法体制から除去する必要性を主張したためだと思われる。

### III 「普遍的年金案」をめぐる論争

前章では老齡貧民問題解決の方策として、救貧法体制とは区別される年金制度創設をブースが提唱した論拠を明らかにした。本章では次に、彼の年金案を中心とした年金論争について検討してゆく。

まずブース自身の年金構想を紹介しよう。ブース年金案は無拠出制年金の構想であり、連合王国内に居住する65歳以上のすべての男女に対して、資力調査・所得制限なしに週5シリングの年金を全額国庫より支給するというものであり、彼は「普遍的年金あるいは老人の全般的扶養の計画」scheme for universal pensions or general endowment of old age と呼んでいる<sup>25)</sup>。

このブースの年金案と相前後し、さまざまな年金案が提出され議論がたたかわされた。そのうちまず最初に、年金支給対象者の範囲をめぐる論争をとり挙げよう。ブース年金案に鋭く対立した見解は、年金支給対象者を「有資格者」the deserving に限定する見解<sup>26)</sup>である。これは公的年金給付の要件として所

24) *Ibid.*, p. 180.

25) *Ibid.*, p. 196.

26) ブースの1891年論文に関する討論のなかでブラックレイ C. Blackley やスペアズ E. R. Speirs から出された意見 (Discussion, p. 67, pp. 75-76)。

得・資産の調査 means test のみならず、老齢にいたるまでの性格・態度にまで及ぶ調査を実施し、勤勉かつ節約的であった者を「有資格者」と認定し、この有資格者のみに年金を支給する計画であった。これは1834年救貧法改正後の「老齢貧民に対する救貧行政の第三政策」、すなわち品行方正な老齢貧民に限って寛大な処遇を例外的に実行する政策<sup>27)</sup>に対応した見解である。つまり老人に対しては救貧法の原則を緩和して実施することを認め、それを年金支給という形態で具体化する方策であった。しかし、「年金が受救貧民の汚名 taint から完全に免れるためには、性格にまで立ち入った調査実施は危険である」<sup>28)</sup>とのブースの指摘もあるように、この見解は年金制度を救貧法体制の枠内におしとどめるものであり、この点で彼の年金案と鋭く対立したのであった。

また、この他にも、支給対象者を「年金を真に必要とする者に限定すべきである」との見解<sup>29)</sup>も出された。これら支給対象者限定論に対し「貧民を選ぶことは受救貧民化することであり、有資格者の認定は恩に着せるものになる。どちらにしても老人を卑しめるものとなる」<sup>30)</sup>とブースは主張し、老齢貧民問題の解決をはかるため、老齢受救貧民の受救貧民としての烙印を消し去るために、全老人に対する年金の重要性を強調した。さらに彼は「老人の最低限の生活費」minimum cost of life を保障することは国家の責任であると論じ<sup>31)</sup>、老齢者生活のナショナル・ミニマム論の内容さえ提出したのである。

次に、創設すべき年金制度を、国民の保険金拠出に基づく拠出制年金(社会保険方式)にするのか、それともブース案のように、その財源を政府の一般会

27) シドニー・ウェブ S. Webb が執筆したとされる王立救貧法委員会(1905年-1909年)の少数派報告では、改正救貧法後の老人に対する救貧行政を、(1)居宅保護の無差別的適用、(2)ワークハウス・テストの厳格な適用による居宅保護の原則的廃止、(3)有資格の老齢貧民に対して、ワークハウスおよび居宅で寛大な処遇を例外的に実施、の三段階に区分している(*The Minority Report of the Poor Law Commission: Part I. Break-up of the Poor Law*, Longmans, London, 1909, pp. 309-321)。

28) Booth, *op. cit.*, p. 220.

29) マーシャル A. Marshall の見解 (Discussion p. 62)。

30) Booth, *op. cit.*, p. 237.

31) *Ibid.*, p. 204.

計にもとめる無拠出制年金(税方式)にするのか、という点をめぐっておこなわれた論争を検討する。

まず拠出制年金の典型であるブラックレイ C. Blackley 案を検討しよう。彼の年金案はブース案より10数年前に提出され、国民節約保険に関する下院特別委員会(1885—1887年)などで議論され、1880年代の年金論争のたき台となった。ブラックレイ年金案は「疾病・老齢強制保険」という性格をっておりその内容は概略次のとおりである。すなわち、老齢時の生活困難は結婚前数年間の浪費的支出によるものと鈎合っている。したがって「70歳までの疾病時に週8シリング、それ以降終身年金として週5シリングの給付を実施するために」、20歳までに14ポンドの拠出金支払いを全青年に義務づける。保険の経営主体としては、友愛協会の大多数は不健全な状態にあるため、国家がその任に着くべきであり、国民強制保険が採用すべき制度である<sup>32)</sup>。しかしながら、以上のブラックレイの国民強制保険プランは疾病給付を含んでいたため、同様の給付を実施していた友愛協会から強い反対を被り、彼は老齢年金に限定した構想へと自身の見解を修正した。こうした変遷があるとはいえ、年金構想のなかに国家および企業主負担が一切想定されなかった点や、彼の提案の副題「救貧税をなくす安価で現実的かつ実施の容易な手段」が示すように、彼の年金案の背景には自助・節約の思想があり、ブラックレイ年金案は、老齢生活への備えを「自由放任」によるのではなく、国家的強制手段を用いて実施しようとする構想であったといえよう。また、このブラックレイ案を一部修正した年金案を、自由統一党 Liberal Unionist のチェンバレン J. Chamberlain が1891年、党の選挙綱領として掲げた<sup>33)</sup>。この年金案は、孤児・寡婦、婦人の年金等に至るまでの考慮がなされた任意拠出年金構想であったが、保険者：国の拠出比率が

32) C. Blackley, National Insurance, in M. J. J. Blackley (ed.), *Thrift and National Insurance as a Security against Pauperism*, Kegan Paul, Trench, Trübner, London, 1906, p. 70.

33) 「養老年金制度は、彼が労働綱領のうちで最も力を注ぎ、且つ労働者階級に対して大々的に宣伝していたものであった」(池田清『政治家の未来像——ジョセフ・チェンバレンとケア・ハーデー』有斐閣、1962年、131ページ)。

3:1であり、国家が国民に節約を奨励して老後の生活に備えさせる、という点ではブラックレイ案と相通ずるものがある。

こうした拠出制の年金構想に対し、ブースが加えた批判は次の三点に要約することができる。すなわち第一に、「富者の間では無視されるか、あるいはその若者達が自身の老後に備え小額の拠出金積立をすることが慣行になるかもしれない。……しかし継続した支払いが困難だと想定される極貧層にとって、年金は及びもつかないものになる」<sup>34)</sup>と論じ、受給貧民に最もなりやすい貧困層が拠出金の支払いができない点を指摘した。また同時に、保険金徴収上の困難点にも触れ「裕福な者は直接税を通じ、徴税人によって徴収できない者は雇主を通じて保険金が徴収される」<sup>35)</sup>が、その場合、貧困層の徴収はむづかしい。ブースは拠出能力の点や拠出金徴収の行政機構上の点から、拠出制年金が老齢貧民問題の対処策として不適当であることを論じたのである。

またブースが第二に加えた批判は、拠出年金を数十年間積立てることに關しておこなわれた。彼は、拠出金が租税と同様の性格を有することを指摘したうえで「もし拠出金が特別に積立てられるならば極めて複雑な問題を引き起こす。それは、財貨の徴収方法として極めて平易に見えるが、通常の租税と比較して多くの問題をもつ」と論じ<sup>36)</sup>、租税の性格をもつ年金拠出金が積立てられることの問題点を主張する。

さらにこの点に関連して、拠出制年金に対しブースが加えた第三番目の批判点は、それが当面する老齢貧民問題に対し、無策であったことである。過渡的措置をも含んでいたチェンバレン案においても、年金制度発足時に50歳以上である老人に対して何らの施策もなかった。この点に関しブースは「老人のより良い処遇のために、40年は長すぎる。……現在25歳から65歳の者に対して、制度は不完全であり、65歳以上の老人に対しては無策となる」と論じた<sup>37)</sup>。これ

34) Booth, *op. cit.*, p. 190.

35) *Ibid.*, pp. 186-187.

36) *Ibid.*

37) *Ibid.*, p. 194.

は、拠出制年金案が、深刻な状態にある当時の老人の貧困を解決するための施策として有効なものではなく、さらに年金制度成熟に40年という長い年月を要する、という弱点のある提案であることを、彼が積極的に批判したことを意味する。以上、拠出年金構想に対して加えた批判、年金支給対象者限定論の問題を指摘したうえで、ブースは自らの年金提案の積極的意義を次のように要約している。

「年金計画を実効あるものにするためには、普遍的な制度が必要とされる。さもなければ不節約者 improvident は救貧税に委ねられたまま放置され、彼への処遇は、愚かな親切心と不人気な厳格さとの間を絶えず揺れ動くであろう。もし普遍的制度が要求されるのなら強制的でなければならず、強制的制度であれば、その費用は徴収されるとしても租税によるべきである。さらに十分な制度を創設するためには年金は、我々と同時代の老人達にも適用されるべきであり……もし普遍的制度であり現代の老人にも支給されるのならば、保険の形態は馬鹿げたものとなる。なぜ支払金を別勘定にして ear-mark, 基金を積立てねばならないのか？ 我々が要求するものは保険制度ではなく老人の扶養制度である」(傍点はイタリック)<sup>38)</sup>。

かかるブースの年金構想は、老人の社会的扶養の見地に立ち、ナショナル・ミニマムとして老後生活のための年金を支給すべき、との提起にほかならない。まさにこの事実によって、彼の「普遍的年金案」は労働者側からのみならず、資本家側からも支持される結果となった。すなわち、労働者にとって老齢年金は、彼らの老後の生存権を保障するてがかりを与えるものであり大きな権利の獲得である。他方資本家側にとっても「資本にとっての労働能力喪失者のコスト」を国家財政負担によって賄う構想であるから、ブース年金案は大いに合意可能な提案といえよう。しかしこの合意も、増大する租税を誰が負担するのか、という点に至って新しい局面で問題を惹き起こすことは確実である。したがってブースの年金構想は、その財政問題を検討して初めてその経済的性質を解明

38) *Ibid.*, p. 235.

しうるのであり、これを章をあらためて検討することにしたい。

#### IV 年金問題の財政問題と利害調整

老齢貧民問題への対処策として、老後生活のナショナル・ミニマムとしての公的年金を唱えたブース提案の財政的側面を検討し、その全体像を解明することが以下の課題である。

まず彼が年金経費をいかに算定していたか検討してみよう。「イングランドとウェールズにおける65歳以上人口は、女性73万3千人男性59万人の計132万3千人である(1891年の公式統計)。週5シリング(年間13ポンド)を普遍的年金として支給すれば1,700万ポンドとなる。……イングランドとウェールズの国民所得総額は年間10億ポンドであるため、この年金構想実施には、すべての住民が徴税人に所得の1.7%を何らかの方法で支払う必要がある」<sup>39)</sup>。彼は、年金経費は1,700万ポンドと巨額であるが、対国民所得比でみれば負担が充分可能であることを明示したのである。

次にブースは年金経費の負担論に言及するが、その検討にあたり第3表に示すように、住民を所得階層別に区分している。そして(1)、(2)階層のように労働者階級においても、所得税は納税していないが、商品購入等により関税・エクサイズなどの間接税を負担していることを強調し、租税を財源とする年金は

第3表 所得別の階層区分

階 層	家族の所得
(1) 極貧 quite poor .....	～50ポンド
(2) 全くの労働者階級の位置.....	60～100～
(3) 中間階級下層 lower middle class	150～200
(4) 中間階級.....	300～1,000
(5) 富裕者階級 wealthy class	1,000～

(注) ブースが著書の中で大まかな階層区分を所得別におこなったもの。なお、所得税は(3)より上に課税される。

(出所) Booth, Enumeration, p. 635, *Endowment*, p. 198.

39) *Ibid.*, pp. 196-197.



「国全体をみるならば、ある者のポケットから他者のそれへと移転されるにすぎない」と論ずる<sup>40)</sup>。これはイギリス全国民が納税者であるとの認識に立ち、財政制度を通じた所得再分配によって年金支給を実現しようとする見解にほかならない。さらに彼は「全般的年金制度のもとでは、富者は相当程度貧者のために支払うことは確実となる。……富者が、得る利益以上に多く支払うという財政負担上の不平等 *inequality of fiscal burthens* は不変の原則である」<sup>41)</sup>と主張し、単なる若壮年者から老人への世代間所得再分配のみならず、富裕者から貧者への垂直的な所得再分配効果をも想定している。

しかし、かかる財政制度を通じた所得再分配機能を積極的に主張するブースの年金案も、その具体的財源構想にまで至るとさまざまな問題をかかえるようになる。彼が年金制度創設に必要な経費の財源として提示したものは第4表にみるとおりであった。年金構想の具体的財源対策としては、(1)所得税の引上げ、(2)間接税の新増設、(3)地方税である救貧税の一部を国庫に移管、の三点に要約することができる。このうち、所得税率引き上げに関しては、当時の所得税免税点が150ポンドであったことを考えれば、中間層以上への負担増であり、富者課税的性格をもつ。ブース年金案の所得再分配の理念と照らし合わせて問題となるのは、これ以外の財源についてである。

第4表 年金経費の見積りとその財源の構想 (千ポンド)

年 金 経 費		財 源
イングランドとウェールズ	17,000	(1) 所得税 (税率2.5%引上げ) 6,000
		(2) 砂糖関税 (新設) 6,000
スコットランドとアイルランド	3,000	茶 税 2,000
		酒 税 2,000
		……小計 10,000
		(3) 救貧税の一部を国庫に移管 4,000
	20,000	20,000

(出所) Booth, *Endowment* p. 227.

40) Booth, *Enumeration*, p. 636, *Endowment*, p. 199.

41) *Ibid.*, pp. 217-218.

ブース年金財源論の第一の問題点は、(2)項目に示される間接税の増税計画である。彼は「年金経費を徴収するためには間接税も必要であり『税抜き朝飯』free breakfast table は過去のものとなるだろう」<sup>42)</sup>と主張し、労働者の日常的食料品への関税撤廃要求に真向から反する提案をおこなっている。これらの間接税が逆進的性格をもつ大衆消費税であることを思い出すならば、年金経費の半分に相当する1,000万ポンドを大衆負担増により賄おうとするところに、重要な問題点がある。また同時に指摘すべき問題点は、この提案において彼が年金支給の行政経費を算定せず、それを、年金受給者の支給額から控除すべきだと論じている点である。すなわち「あまり巨額ではない行政経費は年金受給者から合理的に控除される」とされ、手数料 fees の形で年金支給額から控除する方式を用いて徴収することを想定した<sup>43)</sup>。したがって、大衆消費税と行政費用の負担というかたちで、その負担の大半を労働者階級に負担させる財源構想を提示した点に、ブース年金財源論の重大な問題性があるといえる。

第二に指摘すべきブースの財源論の問題点は、地方財源の縮小と財政の中央集権化を主張している点である。彼は、救貧税の国庫移管も提唱しているが、その理由としては、年金制度創設が老齢受救貧民を大幅に減じ「居宅保護を最小に減ずることができれば、地方当局の救貧税は急速に3分の1だけ減ぜられ、さらにその後、2分の1ないし3分の2近くも削減することができるため、十分国庫に400万ポンド移すことが可能となる」<sup>44)</sup>ことを挙げている。しかしこの主張は、地方政府の財政能力を低下させて財政の中央集権化をすすめる、という新たな問題を含むものであった。さらに、救貧税の負担軽減を強く要求していた土地所有者や資本家に対しては、その利害とは相反するものであったといえよう。

以上のブースの年金経費の財源負担の検討から明らかになったことは、労働者階級にとっては、大衆消費税や年金行政の経費の負担といった年金経費の大

42) *Ibid.*, p. 227.

43) *Ibid.*, p. 226.

44) *Ibid.*

半を負担させられるものとなり、他方、資本家や土地所有者にとっては、所得税増税と救貧税の重圧を何ら軽減しない財政措置であったことである。老齡貧民問題の解決策として、また老後生活のナショナル・ミニマムとして諸階級の合意獲得に成功したブースの年金案も、その財源問題を検討するにいたり、新たな対立点が生じてきたといえよう。

## V お わ り に

19世紀末の大不況期において、大量失業状態や貧困問題が顕在化してきた。こうした状態を背景として、老後生活のナショナル・ミニマムを公的年金制度創設という形で実現するブースの提案がなされた。しかし、ブースの年金案は決して社会主義をめざす労働者の運動の立場に立つものではなく、むしろ、当面する老齡貧民問題を解決するという点で、諸階級の合意をはかり、年金経費を労働者・資本家・土地所有者にそれぞれ負担させるということで、利害の総合調整をはかる、という意図をもっていた提案であったといえる。すなわち、労働者階級にとっては、深刻であった老後生活の貧困問題を、ナショナル・ミニマムとしての年金保障により、一挙に解決する性格をもち、労働者の権利の大きな獲得である。また資本家や土地所有者にとっても老齡貧民問題の解決をはかり、救貧税の軽減と効率的救貧行政の実現を約束するものであった。しかしながら、すでに検討したように、年金経費の財源は諸階級にそれぞれ負担させる、という財政制度を通じた階級利害の総合調整をブースは提起したが、これは新しい段階で階級対立をよびおこすこととなる。

かかるブースの年金提案は、それを権利として要求する労働者階級の運動<sup>45)</sup>へと継承されるという条件があり、財源問題を富者の負担によって確立するという展望があれば、その意義を積極的に評価することができるのである。この点に関しては次稿の課題としたい。

(1983. 7. 1)

45) 老齡年金を要求する労働者の運動については、F. H. Stead, *How Old Age Pensions Began to Be*, Methuen, London, n. d., 深沢和子、前掲論文、参照。